Current Issue Review

84-31E

Affirmative Action/Employment Equity

Margaret Young

Law and Government Division

8 October 1984
Revised 20 September 1988

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

89-05432/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-1/84-31-1988-09E

ISBN 0-660-13183-8

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

AFFIRMATIVE ACTION/EMPLOYMENT EQUITY

ISSUE DEFINITION

Affirmative action is an idea whose time has come in Canada. It was raised as an issue during the 1984 election campaign as all parties responded to women's concerns. Since 1983 the federal public service has been developing mandatory programs in all departments. Canadian National was ordered by a federal human rights tribunal to hire women for one in four blue-collar jobs in the St. Lawrence region until women hold 13% of such jobs. Although the Federal Court of Appeal ruled that the tribunal had no jurisdiction to make the order, the Supreme Court of Canada has upheld the original decision. The Report of the Special Committee on Visible Minorities in Canadian Society, Equality Now, called for affirmative action for visible minorities, mandatory if a voluntary program was not sufficiently successful. In November 1984 the Royal Commission headed by Judge Rosalie Abella reported to Parliament. Entitled Equality in Employment, her report called for legislation to require all federally-regulated employers in both the public and private sector to implement affirmative action, although the report preferred to call it "employment equity." Bill C-62, The Employment Equity Act, was proclaimed in August 1986.

Despite these developments, some of the principles and assumptions underlying affirmative action, and the details of some plans, remain controversial. Questions have been raised regarding what affirmative action really means, and the rationale, fairness, practicality and effectiveness of affirmative action programs, especially when a mandatory element is introduced.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. Definition

Affirmative action is a general policy term for programs of positive measures designed to assist groups previously excluded from or underused in employment on the basis, in most cases, of their race, sex or handicap. Affirmative action goes beyond mere passive policies of nondiscrimination. It requires initiative, commitment to change and has evolved to include measurable goals to ensure that change does take place. Because of this emphasis on measurable change affirmative action has been described generally as "anything that you have to do to get results". As noted above, the Abella Report preferred the label "employment equity", finding the term "affirmative action" ambiguous, confusing and overlaid with emotional responses which the report viewed as inhibiting rational discussion of the issues. On the other hand, the Canadian Human Rights Commission, in its initial response to the report, stated that the term has gained acceptance and should be retained. The government adopted the new term, retaining "affirmative action" for its already-named public service programs.

Central to an appreciation of affirmative action is an understanding of the concept of systemic discrimination. This occurs when laws or practices which appear to be nondiscriminatory, because they treat all individuals equally, have a disproportionate effect on certain minorities or women and cannot be justified as reasonable, bona fide occupational requirements. Systemic discrimination can be found in all aspects of an organization's structure, including hiring criteria, recruitment and promotion practices, job training policies and unjustified wage or benefit differentials. For example, "word-of-mouth" hiring where the workplace is largely male may mean few females will hear of job openings. Height and weight requirements in jobs may exclude women. Clothing requirements may exclude Sikhs. If job openings in a career area not traditionally available to women or minorities are filled from applications already on file, instead of widely advertised, those groups will continue to be excluded because they will not be on the lists.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

B. Elements of Affirmative Action Programs

As defined by the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC), affirmative action programs normally have four common elements preceded by a workplace audit to reveal areas of under-utilization. The first element consists of introducing or increasing equal opportunity measures, such as information dissemination, and changing systemic practices favouring certain groups over others. Such changes will need to be preceded by a comprehensive study and evaluation of the hiring policies and practices of the firm. The evaluation must of necessity be a fairly sophisticated one because it is often the nature of systemic discrimination that it is not readily apparent.

The second element requires remedial measures to accelerate the corrective processes begun by the equal opportunity measures. Such measures could include special training programs for target groups, the creation of bridge positions to prepare members for increased responsibilities and seniority over-rides. The third component consists of support measures designed to assist with employment problems: career counselling, internship or job tryout programs, day-care facilities, flex-time, or revised rules on parental leave. Of course, these latter changes can be made independently of an affirmative action plan and would be available to all employees who need them. Finally, timetables and numerical goals are established so that progress and results can be meaningfully measured. Of the measures described, the equal opportunity and support programs would normally be permanent additions to the workplace whereas the remedial programs and goals and timetables are intended to be removed (or re-evaluated) at the end of the period.

It should be noted that the preceding description of the four elements of affirmative action represents the view of Canadian professionals in the field as to the essentials of such programs. They stress the comprehensive, systematic analysis and the importance of setting and achieving goals. In contrast, the term is frequently used to describe much less: incidental attempts to remedy a problem, or awareness seminars for personnel managers, for example. In this review, the assumption will

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

be made that affirmative action means the comprehensive approach outlined above and that lesser measures, however valuable they might be in their own right, do not qualify as a full affirmative action plan.

C. The Controversy

Opponents of affirmative action typically focus on five areas of criticism.

1. Reverse Discrimination

In a society such as ours which values equality and opportunity, anti-discrimination statutes and measures are an important element of public policy. Discrimination is condemned and enforcement mechanisms are provided by the state. Critics of affirmative action charge that under the guise of redressing wrongs, discrimination is being compounded once affirmative action moves beyond mere equality of opportunity into overtly preferential goals or quotas.

The argument that affirmative action is unfair because it results in reverse discrimination arises from the group nature of the affirmative action remedy. Critics note that individual members of a target group will benefit from affirmative action simply on the basis of their membership in the group. Whether or not they have personally suffered from discrimination is irrelevant. Conversely, individual members of a majority group may suffer loss of opportunities even though they did not personally discriminate. Making judgments on the basis of group attributes is one of the features of a discriminatory system and, it is maintained, should not be permitted.

Proponents of affirmative action point out that while eliminating overt discrimination for the future is fairly easy, preferential treatment is also necessary to remedy past discrimination and achieve social justice in an acceptable time-frame. They point out that the majority group would not have advanced were it not for discrimination and that to deny the use of affirmative action programs would be tantamount to permitting such groups to continue to enjoy the benefits of past discrimination. Further, all employment choices where some candidates are

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

excluded are preferential and unless an unqualified person is chosen, an unsuccessful candidate has no basis to complain of unfair treatment.

Proponents of affirmative action also take issue with the use of the word "discrimination" when used in the phrase "reverse discrimination". Although the word in certain contexts merely means to distinguish one from another, in the field of human rights it invariably carries a negative connotation implying unfavourable treatment. Since no candidate from a majority group is entitled to be given a job, or a promotion, then provided that candidates from the target groups are qualified, the excluded candidates cannot complain of discrimination, or unfavourable treatment, as that word is commonly understood.

The Abella Report gave short shrift to the charge that affirmative action involves reverse discrimination:

> ... the end of exclusivity is not reverse discrimination, it is the beginning of equality. The economic advancement of women and minorities is not the granting of a privilege or advantage to them; it is the removal of a bias in favour of white males that has operated at the expense of other groups.

Finally, defenders point out that much of the controversy over reverse discrimination was generated in the United States. But in most of Canada, as will be outlined below, affirmative action programs are specifically sanctioned by law and are deemed not to be discriminatory.

2. Merit

Opponents of affirmative action charge that the use of non-merit criteria such as race, sex or disability in employment decisions weakens the merit principle. They agree that in theory there may be a difference between rigid quotas and flexible goals, but assert that in practice the pressure on managers to achieve numerical targets may result in the unqualified being hired or promoted despite the good intentions of policymakers. It is easier to monitor numbers than to judge the validity of reasons why change has not come faster. Thus goals, in fact, become quotas which must be filled from target groups regardless of qualifications. Even if members of target groups are qualified, the merit principle requires that the best qualified be chosen.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In contrast, supporters stress that affirmative action programs never entail hiring or promoting the unqualified. In fact, hiring the unqualified would be counterproductive if that produced a high degree of failure among those chosen. Targets and goals are intended to be flexible and should be re-evaluated if there are valid reasons why they are not being met. Numerical goals are important both as objectives to strive for as well as standards to measure success and ensure managerial accountability. Current professional thinking is that quantifiable targets are essential if affirmative action programs are to be effective and equality achieved at anything other than a snail's pace. The Abella Report reflected this approach. It concluded that legislated quotas are undesirable and unnecessary unless other methods fail. At the same time, individual companies would be expected to set internal objectives and the enforcement agency would monitor progress based on data required to be submitted annually.

Proponents of affirmative action offer a more complex assessment of the concept of merit than its detractors. Merit is not an objective test and is seldom defined: decisions often rest on custom or intuition. Actual job performance is very difficult to predict accurately. Practices like word-of-mouth hiring, the use of "old-boy" networks or relatives, and promotions based on seniority show that the merit principle is often honoured in the breach. The idea that other factors in addition to merit can be relevant to employment decisions has been accepted in other areas, for example for veterans following both world wars.

The notion of qualifications is sometimes elusive as well. In many cases it will be difficult to determine who is the best qualified for a job. Qualifications may be set without a serious assessment of how they relate to or predict job success. In short, proponents of affirmative action argue that the merit principle is neither as easy to define or apply as is often implied.

Supporters of affirmative action also point out that employers who do not actively challenge traditional assumptions about what jobs are suitable for which groups actually deprive themselves of a large

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pool of candidates and decrease the effectiveness of the merit principle. Unfortunately, behind much of the concern about merit on the part of employers may lie the unacceptable assumption that women, minorities and the disabled are not going to be qualified. Merit thus becomes a smokescreen to preclude changes in the workplace.

3. Unintended Effects

Critics suggest that affirmative action programs for some target groups may cause tensions with other groups and stimulate them to demand that they also be included. Indeed, Eq lity Now called for the federal government to encourage private sector affirmative action for visible minorities, followed by mandatory plans after five years if programs were not sufficient.

Supporters of affirmative action, on the other hand, would not wish to deny equality to groups discriminated against in the past, especially on the basis that they were not first to request it. If the necessity for affirmative action exists, a group should benefit as a matter of social justice.

Critics point to a second unintended effect: that affirmative action plans actually hurt their intended beneficiaries because their selection suggests that they could not be successful on their own, but only as a member of a target group. Apart from the fact that there is no empirical evidence for this, the best response may be that of one writer who wondered whether psychiatrists were busy treating male beneficiaries of old-boy networks who now suffer from lack of self-esteem.

Finally, critics dispute the claim that affirmative action programs will be only temporary. They note that bureaucracies develop their own momentum and that once in place such plans are likely to become permanent. Defenders reply that certain aspects of affirmative action are quite appropriately intended to be permanent. These include changes in systemic discriminatory practices, some equal opportunity measures, and support measures. Once targets have been reached, special training programs can be phased out. However, defenders point out that if a core group were to remain to monitor employment practices from the point of view of systemic discrimination, it is hard to see how that is a bad thing.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

4. Practicality

Employers, especially in small businesses, complain that affirmative action requires additional employees and more paperwork, increasing the already high cost of doing business. Any form of mandatory plan would add to the regulatory burdens imposed by government and already perceived as onerous. Supporters of affirmative action argue, on the other hand, that the workforce assessments and evaluation of employment practices that precede implementation of an affirmative action plan will actually contribute to more efficient personnel management. Increased attention to human resources planning may also result in lower turnover rates and improved productivity because of higher employee morale. In any case, they conclude, it is difficult to deny participation and full equality to disadvantaged groups on the basis of marginally increased costs. The Employment Equity Act attempts a compromise here. Federally-regulated employers are exempt from annual reporting and the necessity of developing plans if they have fewer than 100 employees. At the same time the government has expressed the wish that small firms would voluntarily follow the lead of the large firms.

5. Necessity of Affirmative Action

Most fundamentally, some opponents of affirmative action question the need for special programs, especially as that need is extrapolated from employment statistics. The standard research method of identifying the presence of discrimination when confronted by an employment differential (e.g. a wage gap, a low percentage of female managers) is to subtract the identifiable factors from it (e.g. age, experience). The residue should represent that part of the differential attributable to discrimination. Problems with this method arise in assuring that all measurable factors have been accounted for. In addition, unmeasurable factors such as the personal attitudes and aspirations of employees may be influencing the statistics and the differential may have little to do with discrimination. For example, this view notes that much of the wage differential between men and women disappears when married women are excluded from the statistics. This suggests that the attitudes of and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pressures on married women, not discrimination, cause the wage gap. Proponents of this view thus question both the rationale for affirmative action programs in themselves and an employer's role (other than a purely voluntary one) in addressing differentials for which he or she was not responsible.

In response, supporters state although much of the overt employment discrimination of the past has been eliminated, that which remains is deeply ingrained in policies and practices and equally harmful to the affected groups. Thus even though employers may feel that they personally do not discriminate, the fact that systemic discrimination is so pervasive makes that claim at least open to challenge.

However, proponents of affirmative action agree that the unfavourable labour market positions of target groups arise from social and educational factors as well as employment practices. If an individual employer does not discriminate, overtly or systemically, and can attribute wage differentials to factors entirely beyond his or her control, can there still be a place for an affirmative action program? The answer may well be that discrimination in the broader societal sense, instilled through education and culture, has produced the attitudes and aspirations of, say, married women, and that employers should share some of the burden of remedying this. Employers are deliverers of other general social policies, for example, the requirement for maternity leave, and affirmative action may come to be seen in this wider context. In any event the fact that the reasons for group differentials may be complex does not negate the responsibility for attempting to remedy inequalities, even if affirmative action programs will be only one of the tools.

D. Affirmative Action and Recession

Even when firms and the economy are expanding, voluntary affirmative action has been slow to be accepted. In times of high unemployment, it is even more difficult to convince employers of the necessity of such programs. When the main difficulty faced by managers is implementing layoffs, promoting balanced hiring or training programs for existing employees to achieve equality for target groups may seem highly

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

theoretical. One effect of the recession of 1982 and 1983 has been to cause employers to rationalize and streamline their work forces, in many cases eliminating jobs that may not return even when growth accelerates. Economists suggest we may experience high levels of unemployment for an extended period. A labour surplus and a philosophy of retrenchment, at the same time that the labour force continues to grow, do not foster affirmative action programs.

On the other hand, as the Abella Report noted, the target groups it was considering - women, natives, the handicapped and visible minorities - comprise 60% of the total population and they have a right to compete fairly for their fair share of jobs. The report advocated that the timing of employment equity measures should not be dictated by economic considerations.

Economic difficulties often result in layoffs. If the seniority principle of last hired, first fired continues to govern layoffs, target groups, because they are likely to be the newest entrants to the workplace, will be affected to a greater degree than majority workers. Seniority systems can thus perpetuate past discrimination even though discriminatory practices in other areas of the company have been neutralized. General measures to decrease the discriminatory effects of seniority could include broadening the base of those included in seniority, accruing seniority during leaves (especially maternity leave) and during layoffs. Alternative methods to layoffs as a means of spreading the impact of recession such as worksharing, shorter hours and temporary intermittent shutdowns could also be explored more fully. There is no question that seniority and difficult economic times are major stumbling blocks to the implementation of affirmative action plans. Rather than legislated revisions to seniority structures, Judge Abella recommended changes through collective bargaining and the creative use of the kinds of alternative methods just mentioned.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

E. Equal Pay for Work of Equal Value

Even if all employers in Canada adopted comprehensive affirmative action plans it is predictable that there would continue to be a wage gap between male and female workers (albeit a smaller one). In 1986, the earnings of women in full-time employment averaged 66% of those of men in full-time employment, up from 64.9% in 1985. A number of factors contribute to the wage gap but chief among them is the high percentage of women in female "job ghettos" where pay is low and there is little chance for advancement even with affirmative action. For this reason women's groups and unions have been quick to point out that only equal pay for work of equal value legislation - also called comparable worth and pay equity - will benefit workers in this situation.

Equal value legislation, however, is insufficient in itself as the implementation of these concepts can be a complex undertaking. In the spring of 1985 the government announced that a federal group to study implementation of equal pay for work of equal value within the federal government had been formed. The Joint Union-Management Initiative on Equal Pay for Work of Equal Value, composed of management and 13 public service labour union representatives, delivered a report to the President of Treasury Board in March 1987 on the parameters of an equal pay study. The Committee has now proceeded to examine whether or not there is disparity in pay and, if there is, to elaborate methods of eliminating it.

In December 1986 the Canadian Human Rights Commission released detailed guidelines on equal pay for work of equal value for public and private sector employers under its jurisdiction. The Commission has indicated that after a two-year period it will consider initiating complaints on its own motion against non-compliant employers. In the past, the Commission has only acted when a complaint was brought to its attention by an individual or a group. The Commission has also called for amendments to the Canadian Human Rights Act to require federally-regulated employers with over 100 employees to develop pay equity plans.

For Judge Abella, equal pay for work of equal value is essential for employment equity and she urged the provinces to enact the appropriate legislation. Her report also called for the elimination from

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the Canadian Human Rights Act of the requirement that equal value comparisons be made within the same establishment. The Human Rights Commission has gone on record as disagreeing with that recommendation but has recently proposed revising its interpretation of the law. In the past, "establishment" was defined by reference to one geographical location. In the future, all employees covered by a common set of personnel and compensation policies will be considered part of the same establishment.

In an even broader context, it is also clear that much of the social and educational conditioning with regard to "appropriate" work for women, minorities and the handicapped must continue to change if true equality is to be achieved. Affirmative action programs are therefore but one facet of society's attempt to reach that goal.

F. Federal Government Programs

In 1980, pilot affirmative action programs were begun in three federal departments (extended to five in 1982). Then in June 1983 the government announced the extension of mandatory affirmative action for women, natives and the disabled to the entire federal public service. Visible minorities were included as of March 1985. All departments are now implementing their own detailed three-year plans containing measures to change practices with a negative impact on the target groups, remedial and support measures to redress employment imbalances, and numerical targets. The Treasury Board Secretariat monitors the plans and reports to the Board on progress every six months. In addition, departments report annually and may adjust their practices or revise their targets as they gain experience with the plans.

Beginning in 1978 the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC) promoted affirmative action in the private sector through two programs, the Affirmative Action Strategy for women, the disabled, natives, and blacks in Nova Scotia, and the Federal Contracts Program, restricted to women. Under these programs the Consultative Services division, CEIC, provided assistance to private sector employers, performed workplace audits, advised on remedial measures and plans developed, all on a voluntary basis. Regional offices of CEIC attempted to contact all

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contractors with the federal government, as well as Crown corporations, with a view to implementing affirmative action programs, again on a voluntary basis.

These former programs have now been subsumed into the activities relating to federally-regulated employers under the Employment Equity Act and actual or potential contractors under the federal contractors' program. Consultative Services also provide assistance to employers who do not fall under either program, but who request help nevertheless.

G. The American Experience

Affirmative action may be relatively new in Canada and has been voluntary, but in the United States it has had a long history, arising both indirectly as a remedy under the Civil Rights Act, 1964, and directly as a result of Presidential Order.

Three aspects of the American experience are of particular interest to Canadians. First, the Courts under Title VII of the Civil Rights Act developed increasingly sophisticated analyses of systemic discrimination and set standards for affirmative action programs. This developing law in turn influenced and gave content to affirmative action under the contract compliance program. In Canada this court guidance is in its infancy. Indeed, only three jurisdictions explicitly permit affirmative action programs to be ordered by a Commission or Tribunal.

Secondly, very little progress was made until sanctions were enforced. The Civil Rights Act led to court-imposed programs; the possible loss of government contracts was a strong sanction under the contract compliance program. In short, in the United States, until such programs were mandatory and until the systemic nature of employment discrimination was fully recognized, little progress in equality was achieved.

One result in the United States of the two sources of affirmative action programs appears to be conflicting requirements and standards between the two enforcement agencies involved. For this reason the Abella Report recommends that both employment equity and contract compliance be administered by the same agency in Canada.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Thirdly, legal challenges to affirmative action on the basis of reverse discrimination such as occurred in the United States will be unlikely in Canada. Both the American Constitution and Title VII are silent on the propriety of special programs and it was left to the courts to determine whether they were acceptable or constituted discrimination. In contrast, all of the Canadian jurisdictions except Newfoundland and the Yukon, including the federal Canadian Human Rights Act and the Charter, specifically permit special programs and provide a statutory defence should an employer or institution be charged with discrimination (i.e. reverse discrimination). The Unemployment Insurance Act provides a similar defence for the CEIC. The legal situation regarding affirmative action is thus much clearer in Canada from the outset than it was in the United States.

In that country equal pay for work of equal value remains controversial at the federal level. On the one hand, bills have been introduced in both the House of Representatives and the Senate to implement pay equity for federal employees. On the other hand, a recent report of the U.S. Civil Rights Commission rejected the principle of comparable worth for the federal government, both because of its cost and because of the extensive restructuring it would involve.

H. The Federal Government's Response to the Abella Report

In August 1986, the Employment Equity Act came into force. Under the legislation large federally-regulated businesses (over 100 employees) and Crown corporations (also over 100 employees) are required to implement employment equity. Altogether, some 430 firms are subject to the Act. Annual reporting to the Minister started in June 1988, and the reports will eventually become public. The Canadian Human Rights Commission will also analyze the reports for evidence of discrimination. The federal contracts policy took effect on 1 October 1986 for companies with over 100 employees which have a contract for more than $200,000 to supply goods and services to the government (other than construction contracts and contracts for the performance of legal services). These companies account for 75% of private sector contracts in dollar terms; the actual number of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

such companies is approximately 800 covering perhaps 700,000 employees. Firms will be required to certify their intention to implement employment equity should their bids be accepted. Firms not complying with these requirements will have their bids disqualified, as happened with a large federal government paper contract early in 1987. The bidding was later reopened when at least one firm moved to comply with the program. Guidelines to assist contractors in fulfilling their commitments have been published and before the new policy was put into place approximately 600 corporations were contacted by the Minister of Employment and Immigration. Compliance Review Officers will monitor the program on a random basis, including on-site inspections. Companies that fail to comply could lose the right to bid on future government contracts.

PARLIAMENTARY ACTION

A. Canadian Human Rights Act (CHRA)

This Act covers federal government employees, Crown Corporations and certain federal private sector companies comprising approximately 10% of the workforce. Four provisions of the Act relate directly to affirmative action, or special programs, which is the term most widely used in Canada.

Section 15(1) provides that it is not a discriminatory practice to carry out a special program or arrangement designed to prevent, eliminate or reduce disadvantages related to the prohibited grounds of discrimination. This clause, its counterpart in the Charter, and similar provincial ones serve as a statutory defence to a charge of discrimination and, as mentioned previously, provide the major distinguishing feature between Canadian and American law.

Section 15(2) of the Act gives the Canadian Human Rights Commission a role to play regarding plans. It may make general recommendations concerning desirable objectives for special programs and may give advice and assistance with regard to special programs to those requesting it. It has no mandate to give approval to such plans except under

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

section 38 as part of a settlement. To date no settlements have contained affirmative action programs.

Section 15.1, however, dealing with handicapped adaptation plans, does permit a person to apply to the Commission for approval although there is no requirement to do so.

Section 41(2)(a) permits a tribunal to order that a person found to have engaged in a discriminatory practice adopt a special program in order to prevent future occurrences. The first such order was made in the Canadian National decision in August 1984. On appeal to the Federal Court of Canada, the majority of the Court held that under this section the tribunal lacked the jurisdiction to order hiring quotas because they were not designed solely to prevent future discrimination. In 1987, the Supreme Court of Canada rejected the Federal Court's interpretation and confirmed the validity of the tribunal's order.

B. Unemployment Insurance Act, 1971

If an employer with a special program were to ask the CEIC for referrals specifying, for example, females, the handicapped or certain racial minorities, in complying, CEIC could be seen as violating the discrimination sections of the CHRA. For this reason, section 139(2)(b) of the Unemployment Insurance Act specifies that the Commission may give effect to any special program to prevent or reduce disadvantages provided the plan complies with section 15(1) of the CHRA.

C. The Canadian Charter of Rights and Freedoms

Section 15(2) of the Charter, which came into effect on April 17, 1985, is entitled "affirmative action programs" and provides as follows:

> (2) Subsection (1) does not preclude any law, program or activity that has as its object the amelioration of conditions of disadvantaged individuals or groups including those that are disadvantaged because of race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or mental or physical disability.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Like the comparable section in the CHRA, this is not a substantive provision, but rather explains what is permissible in complying with the non-discrimination provisions of section 15(1). It was no doubt included to avoid charges of reverse discrimination.

Section 24 of the Charter provides that where rights have been infringed under the Charter a court may order such remedy as it considers appropriate and just in the circumstances. Canada may see affirmative action plans ordered under this section, following a finding of discrimination.

D. Provincial Affirmative Action

The Abella Report, noting that only 11% of the Canadian workforce is under federal jurisdiction, urged the provinces to implement employment equity, consistent with federal requirements, within their jurisdictions.

The codes of all provinces permit voluntary special programs to be implemented without being considered discriminatory. Most require approval of the plan by the designated authority.

Saskatchewan and Quebec are the only provinces to explicitly allow the imposition of an affirmative action program as a remedy for discrimination although there are several cases where they have been imposed under the general powers to impose remedies.

Ontario has a contract compliance program and Quebec has announced that it plans to implement one. In addition, a number of provinces have implemented affirmative action in their public services. In September 1987, the Quebec government announced a three-year program, with quotas set in four job categories. Provincial opinion is not, however, unanimous on the merits of special programs. Alberta, for example, has expressed serious reservations.

E. Equal Pay for Work of Equal Value

Equal pay for work of equal value in the private sector is mandatory only for employees under federal jurisdiction, and in Quebec and Ontario, in which province the Pay Equity Act came into effect on 1 January

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

1988. **Manitoba, Quebec, Ontario, Nova Scotia and Prince Edward Island have instituted equal pay for work of equal value in their public sectors.**

The remaining jurisdictions provide only for equal pay for equal (or substantially similar) work.

F. Employment Equity Act

As noted, the Employment Equity Act was proclaimed into law in August 1986. This legislation requires large federally-regulated companies and Crown corporations to implement employment equity plans and file reports annually with the Minister.

CHRONOLOGY

1971 - Office of Equal Opportunity was established in the federal Public Service (closed May 1984).

1978 - Canadian Human Rights Act established equal pay for work of equal value for employees under federal jurisdiction and permitted regulations to be passed to incorporate human rights terms and conditions into government contracts. The Act permitted special programs to be implemented without being discriminatory.

1978 - The Federal Contracts and Affirmative Action Strategy Programs were established to promote voluntary private sector affirmative action.

1980 - Pilot affirmative action programs were begun in three (later five) federal government departments.

1982 - Charter of Human Rights and Freedoms was passed. On 17 April, 1985 the equality provisions of section 15 came into effect. Section 15(2) states that special programs are not discriminatory.

1983 - Affirmative action was extended throughout the federal Public Service. A Commission of Inquiry under Rosalie Abella was established to recommend on affirmative action for 11 Crown corporations and agencies.

1984 - Equality Now, the Report of the Special Committee on Visible Minorities in Canadian Society, called for affirmative action for visible minorities.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- A federal human rights tribunal ordered for the first time an affirmative action program following a finding of discrimination against Canadian National. C.N. was ordered to increase the proportion of women hired for blue-collar jobs until it reached the proportion of such jobs held by women generally (13%).

- Judge Abella's Royal Commission Report, Equality in Employment, recommended federal legislation requiring all federally regulated employers, public and private sector, to implement employment equity.

1985 - In June, Parliament gave first reading to Bill C-62, the Employment Equity Act introduced in response to Judge Abella's recommendations.

- In July, the Federal Court of Appeal overturned the human rights tribunal's order regarding Canadian National. The latter announced it would continue to implement the decision nevertheless. On appeal to the Supreme Court of Canada, the Court confirmed the validity of the original order in a 1987 decision.

- In October Equality for All, the Report of the Parliamentary Committee on Equality Rights supported the recommendations of the Abella Report and was critical of the scope of the Employment Equity Act.

1986 - The Employment Equity Act was passed by Parliament and proclaimed into law.

1988 - In June, the first deadline for the receipt of reports under the Employment Equity Act was reached.

SELECTED REFERENCES

Affirmative Action for Women in Canada. Montreal Association of Women and the Law, 1982.

Canada, Minister of Supply and Services. Affirmative Action Technical Training Manual. Ottawa, 1982.

Chegwidden, Paula and Wendy Katz. "American and Canadian Perspectives on Affirmative Action: A Response to the Fraser Institute." Journal of Business Ethics 2 (1983), 191-202.

Discrimination, Affirmative Action, and Equal Opportunity. The Fraser Institute, 1982.

Shaeffer, Ruth G. Nondiscrimination in Employment, 1973-1975. The Conference Board Inc., 1975.

Women in the Workforce: Affirmative Action and Parental Benefits - Source Book. National Association of Women and the Law, 1983.

Bulletin d'actualité

84-31F

L'action positive et l'égalité en matière d'emploi

Margaret Young

Division du droit et du gouvernement

Le 8 octobre 1984
Révisé le 20 septembre 1988

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-1/84-31-1988-09F

ISBN 0-660-92594-X

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras** .

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ACTION POSITIVE ET L'ÉGALITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI

DÉFINITION DU SUJET

L'action positive est une idée qui est à l'ordre du jour au Canada. Elle a été un des thèmes de la campagne électorale de 1984 puisque tous les partis en lice se sont prononcés sur les préoccupations des femmes. Depuis 1983, la Fonction publique fédérale a établi des programmes obligatoires dans tous les ministères. Le Canadien National a été contraint par un tribunal fédéral des droits de la personne d'embaucher des femmes dans une proportion de 1 sur 4 pour pourvoir à ses postes de cols bleus dans la région du Saint-Laurent, jusqu'à ce que la présence féminine dans ce secteur atteigne 13 p. 100. Bien que la Cour d'appel fédérale ait établi que le tribunal n'était pas habilité à rendre pareille ordonnance, la Cour suprême du Canada a confirmé la première décision. Le rapport du Comité spécial sur les minorités visibles dans la société canadienne, intitulé L'égalité ça presse!, a recommandé l'établissement de programmes d'action positive facultatifs, ou obligatoires si les premiers ne suffisent pas, pour l'embauche de membres des minorités visibles. En novembre 1984, la commission royale d'enquête présidée par le juge Rosalie Abella a présenté au Parlement son rapport intitulé Égalité en matière d'emploi. Les auteurs du rapport demandaient qu'une loi soit adoptée en vue d'obliger tous les employeurs assujettis à la réglementation fédérale, tant dans le secteur public que dans le secteur privé, à adopter des mesures d'action positive, même s'ils ont préféré parler de favoriser l'"équité en matière d'emploi". Le projet de loi C-62, intitulé Loi sur l'équité professionnelle, a été promulgué en août 1986.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

En dépit de cette évolution, certains principes et prémisses sur lesquels repose la notion d'action positive, ainsi que les modalités de certains projets, restent controversés. On s'interroge sur ce que cette notion recouvre exactement et sur le bien-fondé, l'équité, l'application et l'efficacité des programmes, surtout depuis qu'un élément d'obligation est venu s'y ajouter.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Définition

L'action positive est un terme générique qui sert à désigner les programmes conçus pour aider les groupes sociaux qui, pour la plupart, ont été écartés du marché du travail ou désavantagés à cause de leur race, de leur sexe ou d'un handicap. Elle suppose plus que l'application passive de politiques antidiscriminatoires. Elle fait appel à l'initiative et à la volonté de changement et prévoit même des objectifs quantitatifs pour garantir l'amélioration de la situation. Parce qu'elle insiste sur la réalisation de progrès tangibles, on l'associe généralement à n'importe quelle mesure susceptible de donner des résultats. Comme on l'a indiqué ci-dessus, les auteurs du rapport Abella ont préféré parler d'"équité en matière d'emploi" parce qu'ils trouvaient le terme "action positive" ambigu, confus et chargé d'émotivité, ce qui, selon le rapport, était susceptible de nuire à la discussion rationnelle des questions à l'étude. D'un autre côté, dans sa réponse initiale au rapport, la Commission canadienne des droits de la personne a déclaré que le terme "action positive" était désormais accepté et qu'il y avait lieu de le conserver. C'est ce qu'a choisi de faire le gouvernement pour désigner les programmes de la Fonction publique qui existaient déjà.

Pour comprendre l'action positive, le concept de discrimination systémique est essentiel. Il y a discrimination systémique quand des lois ou des pratiques qui ne semblent pas discriminatoires, parce qu'elles assurent un traitement égal à tous, ont un effet disproportionné

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sur certaines minorités, ou sur les femmes, et ne peuvent être considérées comme des exigences professionnelles raisonnables. La discrimination systémique peut se retrouver à tous les niveaux structurels d'une organisation, y compris dans les critères d'embauche, les modalités de recrutement et de promotion, les politiques sur la formation en cours d'emploi et les écarts injustifiés dans les salaires ou les avantages. Par exemple, l'embauche sur références dans un milieu de travail dominé par des hommes peut supposer que moins de femmes entendront parler des perspectives d'emploi. Les exigences de candidature quant à la taille et au poids peuvent écarter les femmes, et certains critères vestimentaires peuvent exclure les Sikhs. Si, au lieu d'être annoncés, les postes d'un domaine d'activité qui n'est pas habituellement accessible aux femmes ou aux minorités ne sont pourvus qu'à partir de demandes d'emploi déjà reçues, ces groupes continueront d'être exclus.

B. Les divers volets des programmes d'action positive

Comme les définit la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC), les programmes d'action positive comptent habituellement quatre volets précédés d'une vérification sur place destinée à repérer les secteurs de sous-représentation. Le premier volet consiste à prendre des mesures pour assurer l'égalité des chances, comme diffuser l'information et corriger la discrimination systémique qui favorise certains groupes par rapport à d'autres. Ce genre d'intervention doit être précédé d'une étude et d'une évaluation globales des politiques et des méthodes d'embauche de l'entreprise. L'évaluation doit nécessairement être assez poussée, parce que la discrimination systémique, de par sa nature même, n'est pas souvent facile à déceler.

Le deuxième volet consiste à mettre en place des mécanismes correctifs pour accélérer l'effet de redressement des premières mesures. Il s'agit, par exemple, d'offrir des programmes de formation à l'intention des groupes-cibles, de créer des postes provisoires pour préparer les employés à assumer de plus grandes responsabilités ainsi que de passer outre à l'ancienneté dans la dotation en personnel. Le troisième volet a pour but d'instaurer des mesures de soutien pour atténuer les problèmes au

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

travail: services d'orientation professionnelle, programmes de stage ou de travail à l'essai, garderies, horaires flexibles ou révision des congés parentaux. Bien entendu, ces moyens peuvent être adoptés indépendamment d'un programme d'action positive et s'adresser à tous les employés qui en ont besoin. Enfin, le quatrième volet consiste à établir des échéanciers et des objectifs quantitatifs pour que les progrès et les résultats puissent être mesurés de façon tangible. Normalement, les mesures visant à assurer l'égalité des chances et les mesures de soutien seraient permanentes tandis que les mesures de rattrapage, les objectifs quantitatifs et les échéanciers seraient éventuellement supprimés ou réévalués à la fin de la période.

Fait à remarquer, les quatre volets susmentionnés représentent les éléments fondamentaux de tout programme d'action positive et correspondent à ce que préconisent les spécialistes canadiens en la matière. Ceux-ci insistent sur l'analyse exhaustive et systématique du milieu de travail ainsi que sur l'importance d'établir des objectifs et de les atteindre. Pourtant, l'expression "action positive" est souvent employée pour décrire une réalité moindre, à savoir toute tentative ponctuelle pour corriger une situation, des séances de sensibilisation à l'intention des gestionnaires des services du personnel, par exemple. Dans le présent document, nous tiendrons pour acquis que l'action positive désigne la démarche globale décrite ci-dessus et que les initiatives de moindre envergure, quoique valables en soi, ne peuvent être considérées comme un programme intégral d'action positive.

C. La controverse

Les adversaires de l'action positive concentrent habituellement leurs attaques sur cinq thèmes.

1. La discrimination à rebours

Dans une société comme la nôtre, qui valorise l'égalité et la liberté, les lois et les mesures antidiscriminatoires représentent une partie importante de l'action des pouvoirs publics. En effet, la discrimination est condamnée et des mécanismes de surveillance sont mis en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

place par l'État. Or, les adversaires de l'action positive accusent celle-ci de favoriser la discrimination parce que, sous prétexte de redresser les torts et de promouvoir l'égalité des chances, elle fixe des objectifs et des contingents ouvertement préférentiels.

L'argument voulant que l'action positive soit injuste parce qu'elle donne lieu à une discrimination à rebours repose sur le fait que les mesures de redressement visent un groupe. Les critiques font remarquer que chaque membre d'un groupe-cible tirera profit des mesures uniquement en raison de son appartenance au groupe, peu importe qu'il ait ou non été personnellement victime de discrimination. En revanche, les membres d'un groupe majoritaire peuvent être défavorisés sans avoir fait eux-mêmes de discrimination. Il est caractéristique d'un système discriminatoire de poser des jugements d'après les attributs d'un groupe, et pareille pratique, soutient-on, devrait être interdite.

Les défenseurs de l'action positive soulignent que s'il est assez facile d'éliminer pour l'avenir la discrimination flagrante, il faut par ailleurs accorder un traitement préférentiel aux personnes désavantagées pour redresser les torts passés et faire régner la justice sociale dans un délai raisonnable. Ils prétendent que les groupes majoritaires n'auraient pu se tailler la place enviable qui est la leur sans discrimination et qu'en rejetant l'action positive, on leur permet en quelque sorte de continuer à profiter de ces avantages. De plus, dès qu'il y a sélection de candidats, une nomination à un poste est préférentielle et à moins que le choix de l'employeur se soit arrêté sur une personne non qualifiée, aucun candidat non reçu ne peut prouver qu'il a été victime d'injustice.

Les partisans de l'action positive contestent également l'emploi du terme "discrimination" dans l'expression "discrimination à rebours". Même si, dans certains contextes, ce mot tend uniquement à distinguer deux notions l'une de l'autre, dans le domaine des droits de la personne, il comporte invariablement une connotation négative qui suppose un traitement défavorable. Comme les emplois ou les promotions ne reviennent <u>de droit</u> à aucun candidat membre de la majorité, dans la mesure où un candidat membre d'un groupe-cible est qualifié, les non-reçus ne

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

peuvent se plaindre d'être victimes de discrimination ou, comme on l'entend souvent, de traitement hostile.

Le rapport Abella a démoli l'accusation voulant que l'action positive implique une discrimination à rebours:

> [...] mettre fin à l'hégémonie d'un groupe n'est pas une forme de discrimination à rebours, mais plutôt le début de l'égalité. Améliorer la situation économique des femmes et des minorités n'est pas un privilège ou un avantage qu'on leur accorde, c'est plutôt la suppression des préjugés qui jouent en faveur des hommes de race blanche et qui ont eu cours trop longtemps aux dépens des autres groupes.

Enfin, les tenants de l'action positive signalent que la controverse à propos de la discrimination à rebours vient, dans une large mesure, des Etats-Unis. Presque partout au Canada, comme on le soulignera plus loin, les programmes d'action positive sont tous approuvés par la loi et ne sont pas censés être discriminatoires.

2. Le mérite

Les adversaires de l'action positive soutiennent que le recours à des critères qui ne sont pas fondés sur le mérite, comme la race, le sexe ou un handicap, dans l'embauche de personnel mine le principe du mérite. Ils conviennent qu'il puisse y avoir, en théorie, une différence entre des contingents rigides et des objectifs souples, mais affirment qu'en pratique les pressions exercées sur les gestionnaires pour leur faire atteindre des objectifs quantitatifs peuvent les forcer à embaucher ou à promouvoir des incompétents malgré les bonnes intentions des décideurs. Il est plus facile de contrôler des chiffres que d'analyser les raisons pour lesquelles les progrès ne sont pas apparus plus rapidement. C'est ainsi que les objectifs se transforment en des contingents sur la participation des groupes-cibles qui doivent être atteints coûte que coûte, abstraction faite des compétences. Même si les membres des groupes-cibles sont qualifiés, le principe du mérite exige que les plus qualifiés soient choisis.

En revanche, les partisans du programme font remarquer qu'il n'a jamais été question d'exiger l'embauche ou la promotion de personnes

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

non qualifiées. En fait, cette situation irait à l'encontre du but recherché si trop de personnes choisies ne donnaient pas le rendement voulu. Les cibles et les objectifs se veulent souples et doivent être réévalués si les raisons pour lesquelles ils ne sont pas atteints sont valables. Il est important de quantifier les objectifs pour avoir un but à atteindre et une norme permettant de mesurer le succès du programme ainsi que pour garantir la responsabilité des gestionnaires. Selon les experts, des objectifs quantifiables sont essentiels pour assurer le rendement des programmes et pour restaurer l'égalité des chances sans trop tarder. Le rapport Abella reflétait cette façon de voir. Il concluait que l'imposition de quotas est indésirable et inutile à moins que les autres méthodes échouent. Par contre, chaque société serait tenue de fixer des objectifs internes tandis que l'organisme de surveillance contrôlerait les progrès en se basant sur des données devant être fournies tous les ans.

Les partisans de l'action positive présentent une vue plus complexe du principe du mérite que ses adversaires. Le mérite n'est pas un critère objectif et est rarement défini; en effet, les décisions reposent souvent sur la pratique courante ou l'intuition. Le rendement professionnel réel est très difficile à prévoir avec exactitude. Des pratiques comme l'embauche sur références, le recours à des réseaux "de copinage" ou à des parents et l'avancement à l'ancienneté montrent qu'on fait souvent entorse au principe du mérite. En outre, on accepte le fait que d'autres facteurs, en plus du mérite, peuvent être déterminants dans les décisions d'embauche dans d'autres secteurs, par exemple dans le cas des anciens combattants après les deux grandes guerres mondiales.

La notion de compétence est parfois tout aussi floue. Dans bien des cas, il sera difficile de décider quelle est la personne la plus compétente pour exercer les fonctions d'un poste. On peut avoir déterminé les qualités essentielles d'un poste sans avoir évalué avec sérieux dans quelle mesure elles se rapportent aux fonctions du poste ou sont un gage de succès au travail. En somme, les défenseurs de l'action positive maintiennent que le principe du mérite n'est pas aussi facile à définir ou à appliquer qu'on le laisse souvent entendre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les partisans de l'action positive font aussi valoir que les employeurs qui ne remettent pas vraiment en question les préjugés sur le genre d'emploi susceptible de convenir à tel ou tel groupe se privent d'un grand nombre de candidats et sapent l'efficacité du principe du mérite. Malheureusement, derrière la préoccupation des employeurs à propos du mérite peut se cacher la conviction inacceptable que les femmes, les minorités et les handicapés n'ont pas les compétences voulues. Le mérite devient alors un prétexte pour faire obstacle au changement sur le marché du travail.

3. Effets imprévus

Les adversaires de l'action positive prétendent que les programmes créés pour certains groupes-cibles peuvent susciter des tensions avec d'autres groupes et les inciter à exiger d'en être également bénéficiaires. En effet, le rapport intitulé "L'égalité ça presse!" recommande que le gouvernement fédéral encourage l'établissement de programmes volontaires d'action positive pour les minorités visibles dans le secteur privé, suivis de programmes obligatoires si au bout de cinq ans les progrès ne sont pas suffisants.

Les partisans de l'action positive, en revanche, ne veulent pas refuser le droit à l'égalité à des groupes autrefois victimes de discrimination sous prétexte qu'ils n'auraient pas été les premiers à le revendiquer. Si des programmes d'action positive sont nécessaires, tous les groupes devraient pouvoir en profiter au nom de la justice sociale.

Un deuxième effet imprévu a été signalé: les programmes d'action positive nuisent à leurs bénéficiaires car ils laissent entendre que leur candidature n'aurait pu être retenue s'ils n'appartenaient pas à un groupe-cible. Il n'existe pas de preuve à ce sujet, mais pour répondre à cet argument, on peut reprendre la remarque d'un écrivain qui se demandait si les cabinets de psychiatres regorgeaient de membres de réseaux de copinage ayant perdu l'estime d'eux-mêmes.

Enfin, les adversaires de l'action positive doutent du caractère temporaire de ces programmes. Ils font remarquer que les bureaucraties sont leurs propres moteurs et qu'une fois en place, ce genre de programmes risque fort d'y rester. Ses défenseurs, de leur côté,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

rétorquent que certains aspects de l'action positive se veulent, à juste titre, permanents. Il s'agit des moyens visant à corriger la discrimination systémique et de certaines mesures d'égalité des chances et de soutien. Une fois les objectifs atteints, les programmes spéciaux de formation peuvent être abandonnés progressivement. Toutefois, ils voient mal ce qu'on pourrait trouver à redire au maintien d'un noyau chargé de surveiller la discrimination systémique dans l'emploi.

4. Considérations pratiques

Les employeurs, surtout dans les petites entreprises, se plaignent que l'action positive les oblige à augmenter leur personnel et multiplie les formalités administratives, ce qui fait monter leurs coûts, déjà élevés. Tout programme obligatoire alourdirait davantage la réglementation qu'impose le gouvernement. Les partisans de l'action positive prétendent pour leur part que l'évaluation des effectifs et des pratiques d'emploi préalable à la mise en oeuvre d'un programme d'action positive contribuera à une meilleure gestion du personnel. De plus, un intérêt marqué pour la planification des ressources humaines peut agir sur le moral des employés et faire ainsi baisser le taux de roulement du personnel et accroître la productivité. Quoi qu'il en soit, ils concluent qu'il serait difficile de refuser la participation et l'égalité des chances aux groupes défavorisés sous prétexte que cette initiative fait légèrement augmenter les coûts. La Loi sur l'équité professionnelle constitue ici une tentative de compromis. Les employeurs soumis à la réglementation fédérale seront dispensés de faire un rapport annuel et d'élaborer des plans s'ils ont moins de 100 employés. En même temps, le gouvernement a exprimé le souhait que les petites entreprises suivent volontairement l'exemple des grandes.

5. Bien-fondé de l'action positive

Fondamentalement, certains opposants à l'action positive mettent en doute la nécessité de programmes spéciaux, parce qu'elle se fonde sur l'extrapolation de statistiques sur l'emploi. La méthode habituelle pour déceler la discrimination lorsque des disparités sont présentes dans l'emploi (par exemple l'écart salarial ou le faible

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

pourcentage de gestionnaires féminins) consiste à en soustraire les facteurs identifiables (par exemple l'âge ou l'expérience). Le résultat reflète la disparité attribuable à la discrimination. Le problème, avec cette méthode, est de s'assurer que tous les facteurs mesurables ont été pris en considération. De plus, les facteurs non quantifiables, comme les attitudes personnelles et les aspirations des employés peuvent influencer les statistiques de sorte que la disparité peut avoir peu à voir avec la discrimination. À l'appui de cette théorie, l'écart entre le salaire des hommes et celui des femmes disparaît quand les statistiques excluent les femmes mariées. Cette constatation implique que les attitudes des femmes mariées et les pressions exercées sur elles, et non pas la discrimination, sont à l'origine de l'écart salarial. Les tenants de cette théorie se posent des questions sur le bien-fondé des programmes d'action positive ainsi que sur le rôle de l'employeur (mise à part sa participation de plein gré) pour corriger des disparités dont il n'est pas responsable.

Les partisans de l'action positive répondent à cet argument que si la discrimination flagrante qui existait autrefois au travail a été en grande partie éliminée, ce qui en reste est profondément enraciné dans les politiques et les pratiques et nuit tout autant aux groupes qui en sont victimes. Ainsi, même si les employeurs sont convaincus de ne pas faire personnellement de discrimination, leur prétention est pour le moins contestable étant donné que la discrimination systémique est tellement ancrée.

Ils conviennent toutefois que la situation défavorable des groupes-cibles sur le marché du travail découle autant de facteurs sociaux et éducatifs que des pratiques d'emploi en vigueur. Si un employeur ne fait pas de discrimination, manifeste ou systémique, et peut attribuer les écarts salariaux à des facteurs entièrement indépendants de sa volonté, y a-t-il encore place pour un programme d'action positive? On pourrait alléguer que la discrimination, au sens large, inculquée par l'éducation et la culture, est à l'origine des attitudes et des aspirations des femmes mariées, par exemple, et qu'il incombe aussi aux employeurs d'y remédier. L'application d'autres grandes politiques sociales, comme le congé de maternité, passe par eux et l'action positive devrait être envisagée dans

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

ce contexte. Quoi qu'il en soit, la complexité des facteurs de disparité entre les groupes sociaux ne peut nous décharger de notre devoir de tenter de remédier aux inégalités, même si les programmes d'action positive ne sont qu'un des moyens pour y parvenir.

D. L'action positive et la récession

Même quand les entreprises sont prospères et l'économie florissante, les programmes d'action positive à caractère volontaire sont acceptés avec réticence. Lorsque le taux de chômage est élevé, il est encore plus difficile de convaincre les employeurs de la nécessité de ces programmes. Quand les gestionnaires sont aux prises avec la douloureuse nécessité des mises à pied, la représentation équilibrée des employés ou l'établissement de programmes de formation destinés à assurer l'égalité des chances des groupes-cibles sont bien loin de leurs préoccupations. La récession de 1982 et 1983 aura eu pour effet d'inciter les employeurs à rationaliser leurs services, à réduire leurs effectifs et, dans bien des cas, à supprimer des postes qui ne seront peut-être pas rétablis même quand la croissance économique s'accélérera. Les économistes prétendent que le taux de chômage restera élevé encore un certain temps. Un surplus de main-d'oeuvre, une politique d'austérité et la croissance continue de la population active sont tous des facteurs défavorables pour les programmes d'action positive.

D'un autre côté, comme l'a noté le rapport Abella, le groupe-cible considéré, à savoir les femmes, les autochtones, les handicapés et les minorités visibles, représente 60 p. 100 de la population totale et ces gens ont le droit de faire face à une concurrence équitable pour obtenir la part des emplois qui leur revient. Selon le rapport, l'opportunité de mesures équitables d'emploi ne devait pas être dictée par des considérations économiques.

Les crises économiques entraînent souvent des mises à pied. Si celles-ci continuent d'être régies par le principe de l'ancienneté, c'est-à-dire que le dernier arrivé est le premier licencié, les groupes-cibles, dont les membres risquent fort d'être les derniers arrivés sur le marché du travail, seront plus touchés que les autres travailleurs.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le régime de l'ancienneté peut donc perpétuer la discrimination même si les pratiques discriminatoires dans d'autres secteurs d'une entreprise ont été neutralisées. Pour amoindrir les effets discriminatoires de l'ancienneté, on pourrait entre autres élargir le cadre de ceux qu'elle englobe: les bénéficiaires accumuleraient de l'ancienneté pendant les congés (surtout les congés de maternité) et les périodes de mise à pied. Au lieu de recourir au licenciement des employés, il y aurait lieu d'atténuer les effets de la récession par des moyens comme le travail partagé, la réduction des heures de travail et les fermetures temporaires et intermittentes des entreprises. Il est évident que l'ancienneté et les difficultés économiques sont de sérieux obstacles à l'implantation de programmes d'action positive. Plutôt que de légiférer pour réviser les structures de l'ancienneté, le juge Abella a recommandé que les changements interviennent par l'intermédiaire du processus de négociation collective et par l'utilisation créatrice des solutions de rechange susmentionnées.

E. Parité de salaire pour un travail de valeur égale

Même si tous les employeurs canadiens adoptaient de vastes programmes d'action positive, on peut s'attendre à ce qu'il continue d'y avoir un écart salarial, quoique moindre, entre les hommes et les femmes. En 1986, les travailleuses à plein temps gagnaient en moyenne 66 p. 100 du salaire des travailleurs à plein temps, comparativement à 64,9 p. 100 l'année précédente. Bien des facteurs expliquent cet écart salarial, mais le principal est le pourcentage élevé de travailleuses dans des secteurs d'emploi mal rémunérés et aux perspectives d'emploi limitées, même avec l'action positive. C'est pourquoi les groupes féminins et les syndicats ont eu tôt fait d'affirmer que seules des mesures législatives exigeant la parité de salaire pour un travail d'égale valeur - en d'autres mots la rémunération équitable pour un travail égal - aideraient les travailleurs dans cette situation.

Mais ces mesures sont insuffisantes en soi car l'application de tels principes peut être complexe. Au printemps de 1985, le gouvernement a annoncé la création d'un groupe fédéral chargé d'étudier la mise en oeuvre de la parité de salaire pour un travail d'égale valeur au

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

sein du gouvernement fédéral. Composé de représentants de la partie patronale et de treize syndicats de la Fonction publique, le Comité mixte syndical-patronal sur la mise en oeuvre de la parité salariale a soumis au président du Conseil du Trésor, en mars 1987, un rapport traitant des paramètres d'une étude sur la parité salariale. Le Comité en est maintenant à examiner s'il existe effectivement des écarts de rémunération et, dans l'affirmative, à concevoir des moyens pour les éliminer.

En décembre 1986, la Commission canadienne des droits de la personne a publié des directives détaillées sur la parité de salaire pour un travail d'égale valeur, à l'intention des employeurs des secteurs public et privé relevant de sa compétence. La Commission a indiqué qu'après une période de deux ans, elle envisagera de son propre chef de porter plainte contre les employeurs qui refusent de se conformer aux directives. Par le passé, elle n'intervenait que lorsqu'une plainte lui était présentée par un particulier ou par un groupe. La Commission a en outre réclamé que la Loi canadienne sur les droits de la personne soit modifiée de manière à ce que les employeurs relevant du gouvernement fédéral et ayant plus de cent employés soient tenus d'établir des plans d'équité salariale.

Pour le juge Abella, l'égalité de la rémunération pour un travail de valeur égale est indispensable à la justice en matière d'emploi, et elle a exhorté les provinces à promulguer des lois appropriées. Dans son rapport, elle demandait également que soit supprimée de la Loi canadienne sur les droits de la personne l'obligation d'effectuer des comparaisons sur la valeur égale au sein d'un même établissement. La Commission des droits de la personne a déclaré publiquement qu'elle n'était pas d'accord avec cette recommandation, mais a récemment proposé de réviser son interprétation de la loi. Par le passé, on définissait "établissement" par référence à un lieu géographique. Désormais, tous les employés visés par un ensemble de politiques communes en matière de personnel et de rémunération seront considérées comme faisant partie du même établissement.

Dans un contexte plus général encore, il est clair que nombre de préjugés sociaux et éducatifs concernant les emplois qui conviennent aux femmes, aux minorités et aux handicapés doivent changer pour que l'égalité des chances existe vraiment. Les programmes d'action

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

positive ne sont donc qu'une des tentatives de la société pour résoudre ce problème.

F. Programmes du gouvernement fédéral

En 1980, des projets-pilotes d'action positive ont été mis en oeuvre dans trois ministères fédéraux (puis dans deux autres en 1982). En juin 1983, le gouvernement a annoncé qu'il étendait à l'ensemble de la fonction publique fédérale les programmes obligatoires d'action positive à l'intention des femmes, des autochtones et des handicapés. Les minorités visibles ont ensuite été incluses dans ces programmes en mars 1985. Tous les ministères appliquent actuellement leur propre plan triennal détaillé, qui prévoit des mesures pour corriger les pratiques néfastes pour les groupes-cibles, des mesures de rattrapage et de soutien visant à atténuer les écarts de représentation, ainsi que des objectifs quantitatifs. Le Secrétariat du Conseil du Trésor surveille l'exécution de ces plans et rend compte au Conseil de l'évolution de la situation, tous les six mois. En outre, les ministères présentent un rapport annuel à ce sujet et peuvent modifier leurs pratiques ou réviser leurs objectifs, compte tenu de l'expérience acquise à cet égard.

À partir de 1978, la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada (CEIC) a encouragé l'action positive dans le secteur privé par l'intermédiaire de deux programmes, "Stratégie d'action positive", destiné aux femmes, aux handicapés, aux autochtones et aux Noirs de Nouvelle-Écosse, et "Emplois dans le cadre de contrats fédéraux", destiné uniquement aux femmes. Dans le cadre de ces deux programmes, la Division des services consultatifs de la CEIC a aidé des employeurs du secteur privé, effectué des vérifications en milieu de travail et donné des conseils sur les mesures correctives et les plans établis, toujours de manière facultative. Les bureaux régionaux de la CEIC ont tenté de communiquer avec tous les adjudicataires fédéraux ainsi qu'avec les sociétés d'État pour leur proposer d'adopter, en toute liberté, des programmes d'action positive.

Ces anciens programmes font maintenant partie intégrante des mesures touchant les employeurs assujettis à la réglementation fédérale,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

aux termes de la Loi sur l'équité professionnelle, et les entrepreneurs dont les services sont ou pourraient être retenus dans le cadre du programme d'adjudication des marchés du gouvernement fédéral. Les Services consultatifs aident aussi les employeurs qui ne sont assujettis à aucun de ces deux programmes mais qui demandent néanmoins de l'aide.

G. L'expérience américaine

L'action positive est peut-être assez récente au Canada et reste optionnelle, mais aux États-Unis, elle a une longue histoire, ayant été instaurée indirectement comme mesure de redressement par la Civil Rights Act en 1964 et directement par un décret présidentiel.

Trois considérations à propos de l'expérience américaine intéresseront tout particulièrement les Canadiens. Premièrement, les tribunaux, en vertu de l'intitulé VI de la Civil Rights Act, ont effectué des analyses très complexes sur la discrimination systémique et établi des normes pour les programmes d'action positive. Cette nouvelle partie du droit a à son tour influencé et renforcé le programme d'octroi conditionnel des contrats. Au Canada, les instructions des tribunaux n'en sont qu'à leurs premiers balbutiements. En fait, il n'y a que trois administrations qui ont investi explicitement une commission ou un tribunal du pouvoir d'imposer des programmes d'action positive.

Deuxièmement, très peu de progrès ont été enregistrés avant l'imposition de sanctions. La Civil Rights Act a permis aux tribunaux d'imposer des programmes et la perte éventuelle de marchés de l'État était une sanction convaincante du programme d'octroi des contrats. En somme, aux États-Unis, tant que les programmes n'ont pas été obligatoires et tant que la nature systémique de la discrimination au travail n'a pas été pleinement reconnue, peu de progrès ont été réalisés en matière d'égalité.

Un des résultats de l'existence aux États-Unis de deux sources de programmes d'action positive semble être des exigences et des normes contradictoires entre les deux organismes d'application intéressés. Pour cette raison, le rapport Abella recommande qu'au Canada les programmes favorisant l'équité en matière d'emploi et l'octroi conditionnel des contrats soient administrés par le même organisme.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Troisièmement, le Canada risque peu de voir, comme cela s'est produit aux États-Unis, des poursuites devant les tribunaux sous prétexte de discrimination à rebours. En effet, la Constitution américaine et l'intitulé VII ne se prononcent pas sur la légalité des programmes spéciaux et c'est aux tribunaux qu'on a laissé le soin de déterminer s'ils étaient acceptables ou source de discrimination. En revanche, toutes les administrations canadiennes, à part Terre-Neuve et le Yukon, et la Loi canadienne sur les droits de la personne ainsi que la Charte fédérale, autorisent de façon explicite les programmes spéciaux et prévoient une protection légale si l'employeur ou l'organisme était accusé de discrimination (c.-à-d. de discrimination à rebours). La Loi sur l'assurance-chômage prévoit une protection analogue pour la CEIC. Au Canada, la situation juridique de l'action positive est donc beaucoup plus claire dès le départ qu'elle ne l'était aux États-Unis.

Chez nos voisins du Sud, la parité de salaire pour un travail d'égale valeur reste controversée au niveau fédéral. Ainsi, on a présenté des projets de loi devant la Chambre des représentants et le Sénat afin d'appliquer le principe de la parité salariale pour les employés fédéraux; cependant, dans un rapport qu'elle a publié récemment, la US Civil Rights Commission a rejeté le principe de la parité pour le gouvernement fédéral, en raison des coûts et de la restructuration profonde qui en découleraient.

H. Réponse du gouvernement fédéral au rapport Abella

La Loi sur l'équité professionnelle est entrée en vigueur en août 1986. Aux termes de la Loi, les grandes entreprises (de plus de 100 employés) soumises à la réglementation fédérale et les sociétés de la Couronne (de plus de 100 employés elles aussi) sont tenues d'appliquer le principe de l'équité en matière d'emploi. Au total, près de 430 sociétés tombent sous le coup de la loi. Elles ont commencé en juin 1988 à présenter au ministre des rapports annuels qui seront rendus publics. La Commission canadienne des droits de la personne analysera également ces rapports pour y déceler toute trace de discrimination. La politique touchant les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

marchés fédéraux est entrée en vigueur le 1er octobre 1986 pour les sociétés qui fournissent des biens et des services à l'État (mais non pour celles qui détiennent des contrats de construction ou des contrats de services juridiques), lorsqu'elles comptent plus de 100 employés et que le marché est évalué à plus de 200 000 $. Bien que les sociétés visées ne soient qu'environ 800 et qu'elles emploient à peu près 700 000 personnes, elles représentent 75 p. 100 de la valeur des contrats passés avec le secteur privé. Lorsqu'elles présenteront des offres à l'égard de marchés de l'État, les entreprises devront confirmer leur intention d'appliquer l'équité en matière d'emploi si leur soumission est acceptée. Les entreprises qui ne respectent pas ces directives verront leurs soumissions rejetées, comme cela s'est produit au début de 1987 dans le cas d'un important marché d'approvisionnement en papier du gouvernement fédéral; un nouvel appel d'offres a été lancé lorsqu'au moins une entreprise s'est engagée à appliquer le programme. Des lignes directrices destinées à aider les entrepreneurs à s'acquitter de leurs obligations ont été publiées et, avant l'entrée en vigueur de la nouvelle politique, le ministre de l'Emploi et de l'Immigration a communiqué avec environ 600 sociétés. Des agents de révision seront chargés de surveiller l'application du programme en procédant à des vérifications au hasard, y compris à des inspections sur les lieux de travail. Les sociétés prises en faute pourraient perdre le droit de présenter des soumissions à l'égard d'autres contrats fédéraux.

MESURES PARLEMENTAIRES

A. Loi canadienne sur les droits de la personne

Cette loi protège les employés de la Fonction publique fédérale, des sociétés de la Couronne et de certaines entreprises privées sous réglementation fédérale, soit environ 10 p. 100 de la population active. Il y a quatre dispositions dans la loi qui portent directement sur l'action positive, ou programmes spéciaux, expression la plus couramment utilisée au Canada.

Selon le paragraphe 15(1), ne constitue pas un acte discriminatoire le fait d'adopter ou de mettre en oeuvre des programmes ou des plans ou de prendre des arrangements spéciaux destinés à supprimer,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

diminuer ou prévenir les désavantages subis ou apparemment subis. Cette disposition et ses équivalents dans la Charte et dans les déclarations provinciales servent de protection légale contre une accusation de discrimination, et, comme on l'a déjà mentionné, représentent la principale différence entre la loi canadienne et la loi américaine.

Le paragraphe 15(2) de la loi confère à la Commission canadienne des droits de la personne un rôle à jouer à cet égard. La Commission peut en effet faire des recommandations d'ordre général relativement aux objectifs souhaitables pour les programmes, plans ou arrangements spéciaux et peut, sur demande, prêter son concours à propos des programmes. Elle n'a pas reçu le mandat de les approuver, sauf dans le cadre d'un règlement, conformément à l'article 38. À ce jour, aucun règlement ne renferme de programmes d'action positive.

L'article 15.1, toutefois, permet à quiconque de soumettre un plan visant à faciliter l'accès aux handicapés à l'approbation de la Commission, mais sans obligation de sa part.

L'alinéa 41(2)a) autorise le tribunal à ordonner à la personne reconnue coupable d'un acte discriminatoire d'adopter un programme spécial destiné à prévenir d'autres actes semblables. La première ordonnance de ce genre figure dans la décision prise à propos du Canadien National en 1984. La décision ayant été portée en appel devant la Cour fédérale du Canada, la majorité des juges chargés de trancher la question ont établi qu'en vertu de cette disposition, le tribunal n'était pas habilité à ordonner des quotas d'embauche parce que cette pratique ne visait pas seulement à empêcher la discrimination future. En 1987, la Cour suprême du Canada a rejeté l'interprétation de la Cour fédérale et confirmé la validité de l'ordonnance du tribunal.

B. Loi de 1971 sur l'assurance-chômage

Si un employeur participant à un programme spécial devait demander à la CEIC de lui adresser des candidats en précisant qu'ils sont, par exemple, des femmes, des handicapés ou des membres de certaines minorités raciales, la CEIC pourrait, en se conformant à cette requête, être réputée enfreindre les articles de la Loi canadienne sur les droits de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la personne concernant la discrimination. C'est pourquoi l'alinéa 139(2)b) de la Loi sur l'assurance-chômage stipule que la Commission peut autoriser tout programme spécial destiné à prévenir ou diminuer les désavantages subis pourvu qu'il soit conforme au paragraphe 15(1) de la Loi canadienne sur les droits de la personne.

C. Charte canadienne des droits et libertés

Le paragraphe 15(2) de la Charte, qui est entré en vigueur le 17 avril 1985, s'intitule "Programmes de promotion sociale" et prévoit que:

> (2) Le paragraphe (1) n'a pas pour effet d'interdire les lois, programmes ou activités destinés à améliorer la situation d'individus ou de groupes défavorisés, notamment du fait de leur race, de leur origine nationale ou ethnique, de leur couleur, de leur religion, de leur sexe, de leur âge ou de leurs déficiences mentales ou physiques.

À l'instar de la section équivalente de la Loi canadienne sur les droits de la personne, ce paragraphe n'est pas une disposition de fond, mais explique plutôt ce qui reste permis dans le cadre des dispositions antidiscriminatoires du premier paragraphe. Il figure sans aucun doute dans la Charte pour éviter les accusations de discrimination à rebours.

L'article 24 de la Charte prévoit que toute personne qui estime que les droits qui lui sont garantis par la Charte ont été lésés peut s'adresser à un tribunal pour obtenir la réparation que celui-ci estime convenable et juste compte tenu des circonstances. L'administration fédérale peut envisager de prescrire des programmes d'action positive conformément à cet article s'il y a preuve de discrimination.

D. Mesures provinciales d'action positive

Ayant noté que seulement 11 p. 100 de la population active canadienne relève de la compétence fédérale, le juge Abella a exhorté les provinces à mettre en oeuvre des mesures favorisant l'équité en matière d'emploi conformes aux exigences fédérales au sein de leurs champs de compétence.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les déclarations des droits de toutes les provinces autorisent la mise en oeuvre de programmes facultatifs sans qu'ils puissent être jugés discriminatoires. La plupart exigent l'approbation des plans par l'autorité compétente.

La Saskatchewan et le Québec sont les seules provinces à autoriser en termes explicites la prescription d'un programme d'action positive pour supprimer la discrimination même s'il est arrivé plusieurs fois qu'ils aient été prescrits en vertu de pouvoirs généraux de redressement.

L'Ontario a un programme d'octroi conditionnel des contrats, et le Québec a annoncé qu'il compte en établir un. En outre, de nombreuses provinces ont mis en oeuvre l'action positive dans leur fonction publique. Ainsi, en septembre 1987, le gouvernement du Québec a annoncé un programme d'une durée de trois ans prévoyant des contingents dans quatre catégories d'emplois. Toutefois, les provinces ne sont pas unanimes quant à la valeur de ces programmes spéciaux. L'Alberta, par exemple, a exprimé de sérieuses réserves à ce sujet.

E. Parité de salaire pour un travail de valeur égale

Dans le secteur privé, la parité salariale pour un travail de valeur égale n'est obligatoire que pour les entreprises relevant du gouvernement fédéral et pour celles qui sont établies au Québec et en Ontario, où la Loi sur l'équité salariale est entrée en vigueur le 1er janvier 1988. **Le Manitoba, le Québec, l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et l'Île-du-Prince-Édouard ont institué la parité de salaire pour un travail de valeur égale dans le secteur public.**

Les autres administrations n'ont prévu que des mesures pour promouvoir la rémunération équitable pour le même travail ou un travail essentiellement semblable.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

F. Loi sur l'équité professionnelle

Comme nous l'avons indiqué précédemment, la Loi sur l'équité professionnelle a été promulguée en août 1986. Elle oblige les grandes sociétés de la Couronne et les entreprises importantes soumises à la réglementation fédérale à mettre en oeuvre des plans visant l'équité en matière d'emploi et à présenter un rapport annuel au ministre.

CHRONOLOGIE

1971 - L'Office de la promotion de la femme est créé dans la Fonction publique fédérale (aboli en mai 1984).

1978 - La Loi canadienne sur les droits de la personne assure la parité salariale pour un travail d'égale valeur aux employés régis par le gouvernement fédéral et permet l'adoption de règlements visant à assortir les marchés de l'État de conditions sur les droits de la personne. Elle permet aussi la mise en oeuvre de programmes spéciaux réputés non discriminatoires.

- Les programmes intitulés "Emplois dans le cadre de contrats fédéraux" et "Stratégie d'action positive" sont créés pour promouvoir les programmes facultatifs d'action positive dans le secteur privé.

1980 - Des projets-pilotes d'action positive sont amorcés dans trois (puis plus tard cinq) ministères fédéraux.

1982 - La Charte des droits et libertés est adoptée. Le 17 avril 1985, les dispositions sur l'égalité de l'article 15 entrent en vigueur. Le paragraphe 15(2) dispose que les programmes spéciaux ne sont pas discriminatoires.

1983 - L'action positive est étendue à toute la Fonction publique fédérale. Une Commission d'enquête, présidée par Mme Rosalie Abella, est créée dans le but de faire des recommandations quant à la mise en oeuvre de programmes de promotion sociale dans 11 sociétés de la Couronne et organismes fédéraux.

1984 - L'Égalité ça presse!, rapport du Comité spécial sur les minorités visibles dans la société canadienne, recommande l'établissement d'un programme d'action positive pour ces minorités.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Un tribunal fédéral chargé des droits de la personne prescrit pour la première fois un programme d'action positive au Canadien National, tenu coupable de discrimination. La société se voit ordonner d'augmenter la proportion de ses manoeuvres féminins jusqu'à ce qu'elle atteigne celle de l'ensemble des femmes cols bleus, à savoir 13 p. 100.

- Le rapport de la Commission royale du juge Abella, Égalité en matière d'emploi, recommande que le gouvernement fédéral légifère pour forcer tous les employeurs des secteurs public et privé assujettis à la réglementation fédérale d'appliquer des mesures favorisant l'équité en matière d'emploi.

1985 - En juin, le Parlement adopte en première lecture le projet de loi C-62, Loi sur l'équité professionnelle, qui est présenté pour donner suite aux recommandations du juge Abella.

- En juillet, la Cour d'appel fédérale infirme l'ordonnance rendue par le tribunal des droits de la personne à l'égard du Canadien National. La société annonce toutefois qu'elle continuera de se conformer à l'ordonnance. Entendant la cause en appel, la Cour suprême du Canada confirme la validité de l'ordonnance originale dans un jugement rendu en 1987.

- En octobre, le rapport du Comité parlementaire sur les droits à l'égalité, qui s'intitule Égalité pour tous, entérine les recommandations du rapport Abella mais critique la portée de la Loi sur l'équité professionnelle.

1986 - La Loi sur l'équité professionnelle est adoptée et promulguée.

1988 - En juin, on atteint la première date limite de réception des rapports en vertu de la Loi sur l'équité professionnelle.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Affirmative Action for Women in Canada. Montréal, Association montréalaise de la femme et du droit, 1982.

Action positive: Manuel de formation technique. Ottawa, Ministre des Approvisionnements et Services, 1982.

Chegwidden, Paula et Wendy Katz. "American and Canadian Perspectives on Affirmative Action: A Response to the Fraser Institute". Journal of Business Ethics, n° 2, 1983, p. 191-202.

Discrimination, Affirmative Action, and Equal Opportunity. Vancouver, The Fraser Institute, 1982.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Shaeffer, Ruth G. Nondiscrimination in Employment, 1973-1975. New York, The Conference Board, 1975.

Women in the Workforce: Affirmative Action and Parental Benefits - Source Book. Ottawa, Association nationale de la femme et du droit, 1983.